

ВВЕДЕНИЕ

А. Н. Медушевский

Предмет данной книги — определить место российской конституционной реформы в теоретической, сравнительно-правовой и политической перспективе. Обсуждение трансформации российской Конституции, начавшееся практически с момента её создания в 1993 году, продолжалось в течение всего постсоветского периода. Однако принятие поправок к действующей Конституции в 2020 году оказалось неожиданным для общества в свете как предшествующих неоднократных заявлений власти о неизбежности Основного Закона, так и темпов их реализации, явно неадекватных преобразованиям такого значения и масштаба.

Необходимость принятия поправок была сформулирована в Послании Президента Федеральному Собранию 15 января 2020 года и внесённом Президентом в Государственную Думу 20 января 2020 года проекте закона о поправке — «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». В январе—марте он был принят в трёх чтениях Государственной Думой, поддержан Советом Федерации и законодательными собраниями всех субъектов Российской Федерации и подписан Президентом 14 марта 2020 года. Далее Закон РФ о поправке получил позитивную оценку в Заключении Конституционного Суда от 16 марта. 17 марта 2020 года Президентом был издан указ «О назначении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации». На голосование был вынесен только один вопрос гражданам: «Вы одобряете изменения в Конституцию РФ?» На общероссийском голосовании изменения были поддержаны большинством принявших участие в этом голосовании. Закон РФ о поправке к Конституции РФ был подписан Президентом и вступил в силу 14 марта 2020 года, то есть до появления Заключения КС и проведения общероссийского голосования¹.

Особенности вступления в силу поправок 2020 года вызвали острые споры, а их легитимность была неоднозначно оценена в экспертном сообществе. Формальная процедура принятия поправок к Конституции России вполне определённа. Она включает три этапа: 1) одобрение поправок 2/3 депутатов Государственной Думы, затем — 3/4 членов Совета Федерации; 2) последующее одобрение органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов Российской Федерации; и 3) подписание поправок Президентом, их официальное опубликование и вступление в силу². Если до 2020 года данный порядок соблюдался (в частности, при внесении поправок в 2008 и 2014 годах), то в ходе текущей реформы он был трансформирован.

¹ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

² Статья 136 Конституции; Федеральный закон от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».

Наряду с представленной формальной процедурой принятия поправок (которая была соблюдена), в неё было включено два новых этапа, ранее не фиксировавшихся законодательно, — принятие Заключения Конституционного Суда о соответствии поправок и порядка вступления их в силу положениям глав 1, 2 и 9 Конституции и проведение общероссийского голосования по поправкам. Именно эти процедурные новации вызвали серьёзные сомнения в их юридической обоснованности, а в конечном счёте — в их конституционности и легитимности.

Основные критические вопросы сводятся к следующему. Во-первых, до какой степени конституционно зафиксированные процедуры принятия поправок вообще могут дополняться законодательными новациями и не влечёт ли это их завуалированной ревизии? Во-вторых, остаётся дискуссионным вопрос о том, насколько юридически корректно было осуществлено «подключение» Конституционного Суда, ранее не имевшего таких полномочий, к решению вопроса о конституционности поправок самим Законом о поправке. В результате возник замкнутый круг — Суд одобряет тот самый Закон о поправке, который наделяет его полномочием судить о конституционности этой поправки. В-третьих, подготовка и принятие Заключения осуществлялись Конституционным Судом по процедуре, не установленной Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» и не позволяющей с уверенностью утверждать о полноценном соблюдении всех принципов и правил конституционного судопроизводства, как то: независимости судей, состязательности, устности и гласности конституционного судопроизводства. Наконец, остаётся неясным, почему была избрана именно форма Заключения КС по запросу Президента, а, например, не оценка конституционности Закона о поправке как такового.

В этом контексте не менее спорным видится и включение в процесс проведения конституционной реформы такого института как общероссийское голосование по поправкам. Формально данная акция не имеет прямого отношения к юридическим процедурам принятия поправок и выступает дополнительной стадией их легитимации. Однако фактически она направлена на мобилизацию социальной поддержки проведения этих процедур именно в той юридической форме, которая вызывает критику. При этом общероссийское голосование также является правовой инновацией, так как, строго говоря, не соответствует известным процедурам осуществления непосредственной демократии в форме референдума или всенародного голосования. Поскольку Конституция РФ была принята именно на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года, логично было бы предположить, что именно эта форма должна была быть использована и в случае столь масштабной ревизии, как принятие новой редакции Конституции РФ 2020 года. Обращение к формуле общероссийского голосования, несомненно, позволяло упростить задачи власти. В случае референдума требуется, чтобы приняли участие в голосовании более 50 % зарегистрированных избирателей, иначе голосование признаётся несостоявшимся. Но в случае общероссийского голосования это условие не соблюдалось: учитывалось не большинство от зарегистрированных избирателей, а лишь простое большинство от принявших участие в данном голосовании.

Ряд вопросов возникает на стыке права и политики: почему власть, длительное время декларативно отвергавшая идею масштабных изменений конституции, обратилась к ней столь неожиданно и провела их в чрезвычайно короткий промежуток времени? Как следует интерпретировать заявление главы государства о том, что он не подпишет закон о поправке, если не получит одобрения КС, если подписание определяется уже состоявшейся поддержкой палат Федерального Собрания и законодательными орга-

нами субъектов Федерации? Почему это было не просто заявление, а законодательное установление в самом Законе о поправке условий вступления данного Закона в силу в виде 1) положительного заявления КС, 2) одобрения общероссийским голосованием — в дополнение к существующим процедурным нормам принятия поправок? Насколько одобрение поправок общероссийским голосованием, методы проведения которого не выглядели безупречно, действительно выражает волю общества и определяет легитимность реформы?

Поиск ответов на эти и другие вопросы привёл к размежеванию юридического экспертного сообщества: если одна его часть, рассуждающая с позиций позитивизма и нормативизма, принимает данные корректировки процедуры внесения поправок как новую юридическую данность, то другая усматривает в них нарушение принципов правовой определённости и законности, ставящее под сомнение неизблемость конституционных норм и отступающее от Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», поскольку в дополнение к общему регулированию вводится специальное регулирование для конкретного данного случая. Это, по мнению критиков, открывает ящик Пандоры: теоретически допускает изменения процедур реформирования Конституции *ad hoc* — каждый раз, когда это потребует власть.

Результатом реформы стали наиболее значительные изменения Конституции России со времени её принятия, затрагивающие ценности, принципы и нормы правового регулирования и отражающие новое понимание места России в мире. Несмотря на то что все эти изменения были проведены одной конституционной поправкой, их масштаб оказался столь значителен, что позволил оппозиции говорить о юридическом перевороте и реализации целостного проекта переустройства государства. В реальности речь идёт фактически о появлении новой редакции Конституции РФ, отражённой в десятках поправок. Поэтому в дальнейшем мы будем использовать понятие поправки (в единственном числе), когда речь идёт непосредственно о Законе, вводящем её, и понятие поправок к Конституции (во множественном числе), имея в виду всю совокупность проведённых изменений. Но остаётся нерешённым вопрос о том, каков реальный масштаб содержательных конституционных изменений?

Как показывает опыт других стран, бывают ситуации, когда радикальные конституционные изменения происходят плавно и даже незаметно — приходят «походкой голубя», с тем чтобы навсегда изменить фундаментальные принципы конституционного устройства. Это имеет место в случае кумулятивного воздействия поправок и их судебного толкования на интерпретацию смысла этих принципов в контексте изменения социально-политической обстановки. Данные изменения могут происходить в развитие конституционных принципов с учётом новой социальной реальности, но могут и противоречить им, даже становиться их противоположностью. Опасность такой плавной и незаметной, но тем не менее радикальной конституционной трансформации хорошо показана в сравнительно-правовых исследованиях о конституционных поправках при переходе от демократии к авторитаризму.

Практическим ответом на этот вызов становится принятие жёстких конституций, вводящих чрезвычайно трудный порядок их изменения или вообще исключающих принятие поправок определённого рода. В ФРГ, где эта проблема обсуждалась наиболее интенсивно, введено понятие «вечные нормы», а конституционное правосудие даже выработало спорную доктрину «неконституционных конституционных поправок» для предотвращения угрозы эрозии фундаментальных конституционных принципов. Тем не

менее проблема неизменности конституционных ценностей и принципов сохраняет своё значение, а преимущества и недостатки различных типов конституций не являются абсолютными: гибкие конституции легко адаптируются к изменениям, выражая способность конституционализма к трансформации путём частого внесения конституционных поправок; жёсткие конституции (в которые поправки вносить трудно) в критической ситуации просто отбрасываются и заменяются новыми (в случае радикального изменения баланса политических сил). В этом контексте российская Конституция 1993 года формально принадлежит, безусловно, к категории жёстких, однако в текущей политической ситуации (господства одной политической партии в центральном и региональных парламентах, а также во всех других институтах) и в рамках управляемой вертикали власти открыта для изменений и позволяет организовать оперативное прохождение всех стадий подготовки, рассмотрения, принятия и вступления в силу поправок. Это открывает путь радикальной конституционной ревизии в рамках принятия блока поправок.

Структура всего блока поправок соответствует тренду эволюционных изменений. Во-первых, формально декларируется их ограниченный характер: речь не идёт об изменениях наиболее защищённых разделов Конституции — глав 1, 2 и 9, пересмотр которых означает запуск процедуры Конституционного Собрания и принятие нового Основного Закона (статья 135). Во-вторых, поправки охватывают все остальные главы Конституции — с 3-й по 8-ю, представляя собой самую масштабную конституционную ревизию в истории постсоветской России (включая предшествовавшие реформы 2008 и 2014 годов). В-третьих, в количественном и качественном отношении поправки неравномерно распределены по соответствующим разделам Конституции, что камуфлирует их реальный «вес» в конституционной системе и производит впечатление их непоследовательности. Как следствие, попытки объяснить мотивы разработчиков делают допустимыми предположения, что это — продуманная стратегия разработчиков, связанная, с одной стороны, с невозможностью корректировки наиболее защищённых глав, а с другой — вероятно, сознательным стремлением «растворить» содержание важных изменений в деталях.

В экспертном сообществе конституционная реформа привела к поляризации позиций, которые могут быть сведены к трём основным. Позиция сторонников реформы (официально выдвигаемая авторами поправок) заключается в том, что они не вносят в Конституцию ничего принципиально нового, не затрагивают основ конституционного строя и представляют пусть системную, но частичную корректировку Основного Закона с позиций его соответствия реальности. Поправки просто фиксируют те порядки, которые уже сложились в ходе постсоветской эволюции правовой системы, законодательства и правоприменительной практики, а их принятие вполне соответствует конституционным процедурам.

Позиция критиков реформы (сформулированная представителями либеральной оппозиции практически в момент её провозглашения) выдвигает жёсткий тезис: пакет поправок противоречит основам конституционного строя, радикально меняет трактовку основных принципов и норм, а их принятие нарушает процедурные правила. Поскольку принятие поправок проходило без полноценного общественного обсуждения, их содержание едва ли выражает волю общества. Были нарушены и процедурные нормы принятия поправок. В целом это — не реформа, а контрреформа, или «конституционный переворот».

Позиция прагматиков исходит из того, что конституционализм вообще является относительной ценностью (а в российских условиях давно потерял связь с жизнью): блок

поправок лишён логического единства — представляет собой конгломерат противоречивых принципов, а главная (если не единственная) цель изменений — продление президентских полномочий под предлогом конституционной ревизии (сама эта цель рассматривается как негативная или позитивная в зависимости от политических предпочтений). Степень доказательности каждой из позиций зависит от представленных линий аргументации, которые охватывают как минимум пять ключевых дискуссионных областей теоретической и прикладной юриспруденции.

Одна группа вопросов касается реконструкции самого замысла конституционной реформы и причин её проведения. Почему реформа 2020 года состояла не в принятии новой конституции (что было политически и технически возможно), но именно в принятии поправок к действующей? Почему, несмотря на неоднократные предшествующие официальные заявления о неизменности Конституции, власти приняли решение пойти на этот шаг в 2020 году?

Другая группа вопросов связана с определением мотивов разработчиков, как декларированных, так и недекларированных: было ли принятие поправок результатом единого предварительного замысла или представляло собой скорее спонтанное решение, связанное с выполнением задач тактического политического характера? Какие ключевые предложения, выдвинутые в ходе конституционной дискуссии, были приняты, а какие отвергнуты (и на какой стадии)? Как можно оценить мотивы принятия поправок: преобладали среди них формально-юридические или стратегические императивы?

Третья группа вопросов представлена содержательным анализом различных блоков поправок. Само определение этих блоков имеет важное значение, поскольку позволяет судить о целях разработчиков. Этот подход даёт возможность оценить место данной группы поправок в общем корпусе поправок как очень важное, важное или второстепенное. Это позволит определить масштаб изменений, внесённых поправками: включают они отдельные точечные изменения или принципиальны для интерпретации ключевых конституционных принципов — демократии, социального государства, федерализма, местного самоуправления, разделения властей, независимости судебной власти, преемственности власти и транзита власти? Важно установить, по каким вопросам интерпретации и оценки соответствующей группы поправок существует жёсткое размежевание позиций в экспертном сообществе, в чём смысл этих разногласий и в какой степени по ним возможен консенсус?

Четвёртая группа вопросов — оценка вклада поправок в сравнительно-правовой и исторической перспективе. В данной перспективе важно определить, какие идеи, интересы и намерения были в основе соответствующих предложений о поправках; установить степень их новизны (это новые нормы или закрепление того, что и так было в предшествующем законодательстве?); понять соотношение юридического и политического аспектов в принятии конкретной группы поправок и их продвижении.

Пятая группа вопросов — оценка юридического значения внесённых поправок и особенностей процедуры их принятия и вступления в силу. Здесь предстоит взвесить аргументы критиков реформы. Соответствовал ли Закон о поправке 2020 года положениям Конституции РФ, или его нормы противоречили её базовым принципам; соответствовала ли процедура принятия поправок Конституции Федеральному закону «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» от 4 марта 1998 года; были ли подключение к этому процессу Конституционного Суда и проведение Общероссийского голосования юридически допустимыми элементами этого процесса, или представляли ревизию конституционной процедуры принятия поправок?

Задача авторов книги — установить вклад всего корпуса конституционных поправок в изменение общего конституционного дизайна. Для этого необходимо определить, каков замысел их принятия в контексте общей теории конституционных изменений и преобразований (глава 1). Системный анализ проведён по тем направлениям конституционного регулирования, которые затронуты поправками в наибольшей степени — социальное государство (глава 2), территориальное устройство, федерализм, бикамерализм (глава 3) и местное самоуправление (глава 4). В центре внимания находится блок поправок, определяющих новую трактовку разделения властей: полномочия президента (глава 5); полномочия парламента и правительства (глава 6); статус и полномочия Конституционного Суда (глава 7). Специальное внимание обращено на ряд вопросов, находящихся на стыке права и политики — это группа поправок, нацеленная на так называемую «национализацию элит» (глава 8). Представлен анализ вклада поправок в перспективе меняющегося соотношения международного и национального права — новых стандартов идентичности и исторической политики (глава 9), а также конституционного контроля за решениями межгосударственных органов в связи с выходом России из Совета Европы и Европейского Суда по правам человека (глава 10). Особое внимание обращено на чрезвычайно дискуссионный компонент реформы — преемственности власти в контексте обнуления президентских полномочий и решения вопросов транзита власти в России (глава 11). В заключении суммированы выводы о содержании, мотивации, противоречиях новой редакции Конституции и перспективах созданного ею конституционного дизайна.

В ходе исследования авторов объединяло стремление раскрыть в проблемном ключе системные параметры реформы — протестировать методологию когнитивной юриспруденции и сравнительно-правового анализа конституционных поправок; определить, что поправки меняют в российском конституционном строе, установить, насколько велик масштаб конституционных изменений; означает их принятие преемственность или разрыв в правовом развитии страны; каковы процедурные параметры принятия поправок; отношение к ним общества и элиты, явные и скрытые мотивы разработчиков; и, наконец, определить их общий вклад в развитие российской государственности и легитимности действующей власти. Предстоит выяснить, как следует оценить российские поправки в контексте процессов конституционной ревизии стран постсоветского региона; раскрыть соотношение формальных и неформальных аспектов их введения, установив их роль в определении обновлённого конституционного дизайна и политического режима.

В результате академического анализа всего корпуса поправок 2020 года мы стремимся выйти на сбалансированную оценку значения их принятия в сравнительном контексте и исторической перспективе российского, советского и постсоветского правового развития. На этой основе раскрывается ожидаемый юридический и политический эффект реформы 2020 года — вклад соответствующих групп поправок в будущее развитие российского конституционализма.